Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/4354

17. 04. 89

Sachgebiet 810

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Beck-Oberdorf, Hoss und der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/4291 —

Auswirkungen von Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes auf die Arbeitslosenstatistik

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Vogt, hat mit Schreiben vom 14. April 1989 – IIa 1 – 42/494 – die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

1. Seit 1983 wächst die Wirschaft kontinuierlich. 1988 lag das reale Wirtschaftswachstum bei 3,4 Prozent, einer für hochentwickelte Volkswirtschaften beachtlichen Rate. Als Folge dieses Wachstumsprozesses ist die Zahl der Beschäftigten seit dem Tiefpunkt 1983 um über 1 Million gestiegen. Da das Erwerbspotential insbesondere aufgrund der zunehmenden Erwerbsbeteiligung der Frauen, der geburtenstarken, ins Erwerbsleben einmündenden Jahrgänge sowie des verstärkten Zuzugs von Aussiedlern und Übersiedlern in annähernd gleichem Umfang gestiegen ist, konnte sich der Beschäftigungszuwachs noch nicht in einen entsprechenden Abbau der Arbeitslosigkeit umsetzen. Seit der 2. Hälfte des Jahres 1988 schlägt sich das Beschäftigungswachstum aber deutlich in einem Abbau der Arbeitslosigkeit nieder. Im März 1989 gab es 262 000 Arbeitslose weniger als vor genau einem Jahr.

2. Die Arbeitslosenstatistik ist eine der gesellschaftspolitisch wichtigsten Statistiken. Sie bietet Daten für eine ganze Reihe von struktur- und arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, wie der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", dem KfW-Gemeindeprogramm, für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen usw. Deshalb muß sichergestellt werden, daß die Daten korrekt sind.

Als arbeitslos wird erfaßt, wer keine Arbeit hat, Arbeit sucht und bereit ist, jede zumutbare Beschäftigung aufzunehmen. Wer sich

selbst eine Beschäftigung gesucht und aufgenommen hat, wer aus sonstigen Gründen keine Arbeit mehr sucht, wer – z. B. als ausländischer Arbeitnehmer – in sein Heimatland zurückgekehrt ist, darf aus Gründen der Aussagewahrheit nicht als arbeitslos gezählt werden. Um dies sicherzustellen, sollen Arbeitslose, die keine Leistungen beziehen, alle drei Monate dem Arbeitsamt mitteilen, ob sie ihr Arbeitsgesuch aufrechterhalten. Dies ist jedem Arbeitslosen nicht nur zumutbar, sondern als Anknüpfungspunkt für Vermittlung und Beratung auch sachlich erforderlich.

Älteren Arbeitslosen wird seit 1986 aus Gründen der verminderten Arbeitsmarktchancen in höherem Alter die Möglichkeit eingeräumt, sich der Vermittlung nicht mehr voll zur Verfügung stellen zu müssen, ohne damit ihre Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe zu verlieren. Ob 58jährige und ältere Arbeitslose von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, ist ihre eigene Entscheidung. Es liegt in der zwingenden Logik der Arbeitslosenstatistik, daß Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht voll zur Verfügung stehen, nicht als arbeitslos ausgewiesen werden. Diese Gruppe wird stastistisch aber nicht etwa ausgeblendet, sondern gesondert erfaßt und ausgewiesen.

1. Wie viele Arbeitslose, die weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe bezogen haben, wurden in den Jahren 1987 und 1988 statistisch erfaßt? Wie sind die entsprechenden Zahlen im 1. Quartal der Jahre 1987, 1988 und 1989?

Im Jahresdurchschnitt 1987 waren es 904 318 Arbeitslose, die weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe erhielten; die entsprechende Zahl für 1988 lautet 871 095. Im 1. Quartal 1987 erhielten 892 051 Arbeitslose weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe, 1988 waren es 882 758 und 1989 815 834 Personen.

2. Um wie viele Frauen handelt es sich dabei?

Jahr (Durchschnitt)	Frauen ohne Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe
1987	511 665
1988	484 968
I. VJ/1987	517 744
I. VJ/1988	494 670
I. VJ/1989	452 842

3. Wie lange waren die Erwerbslosen ohne Leistungsanspruch in den Jahren 1987 und 1988 durchschnittlich arbeitslos gemeldet? Gibt es in diesem Zusammenhang signifikante Unterschiede zwischen Männern und Frauen?

Arbeitslose, die keine Leistungen nach dem AFG erhielten, waren bei Beendigung der Arbeitslosigkeit im Durchschnitt (gemäß nachfolgender Übersicht) arbeitslos:

Durchschnittliche Dauer in Monaten:

Mai/Juni	insgesamt	Männer	Frauen
1987	9,3	7,5	10,8
1988	9,6	7,9	11,1

4. Falls sich die Anzahl der Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch in den Jahren 1987 bis 1989 nicht unerheblich verändert hat, wie erklärt sich die Bundesregierung diese Veränderung?

Die Höchstdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, wonach Arbeitslose – nach dem Lebensalter gestaffelt – bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld beziehen können, wurde stufenweise verlängert, und das Verhältnis der für die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld maßgeblichen Vorbeschäftigungszeit zur Anspruchsdauer wurde von 3:1 auf 2:1 günstiger gestaltet.

5. Bei wie vielen Erwerbslosen, die weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe beziehen, ist die Meldung beim Arbeitsamt wegen Ausfallzeiten mit Rentenanwartschaften verbunden? Trifft es zu, daß es sich dabei vorrangig um Frauen handelt?

Statistische Angaben liegen hierzu nicht vor.

6. Arbeitslose ohne Leistungsanspruch müssen nach unseren Informationen ihr Interesse an Erwerbsarbeit in Abständen von drei Monaten persönlich, schriftlich, fernmündlich oder in sonstiger Form beim Arbeitsamt erneuern.

   Trifft es zu, daß Erwerbslose, die in diesem Zusammenhang versehentlich aus der Statistik gestrichen worden sind, bei Sozialgerichten wegen der Rentenanwartschaften Klage erhoben haben? Wie häufig ist dies schon vorgekommen?

Arbeitslose ohne Leistungsanspruch werden bei Arbeitslosmeldung darauf hingewiesen, daß das Arbeitsgesuch in Abständen von drei Monaten zu verlängern ist. Arbeitslose mit Ausfallzeiten werden nach Ablauf dieser Frist noch einmal angeschrieben. Sie können sich innerhalb von zwei Wochen erneut melden. Das Bewerberangebot wird dann auf Wunsch fortgeführt.

Es kann daher nicht davon gesprochen werden, daß jemand versehentlich aus der Arbeitslosenstatistik gestrichen worden sei. Auch von anderweitigen versehentlichen Streichungen ist nichts bekannt, ebenso nicht von Klagen vor Sozialgerichten.

7. Falls Erwerbslose ohne Leistungsanspruch (zeitweise) versehentlich nicht in der Monatsstatistik zur Arbeitslosigkeit ausgewiesen werden, wird dies in der entsprechenden Jahresstatistik berücksichtigt?

Siehe Antwort zu Frage 6. Im übrigen setzt sich die Jahresstatistik aus den Monatsdaten zusammen.

8. Arbeitslose ohne Leistungsanspruch müssen – so die Begründung der Bundesregierung – seit 1988 ihr Vermittlungsgesuch nach Ablauf von drei Monaten unter anderem deshalb erneuern, weil diese Regelung der „Klärung und Vereinfachung dient und die Beitragszahler gegen die unberechtigte Inanspruchnahme von Leistungen schützt" (vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Wegweiser durch das Arbeitsförderungsgesetz, Mai 1988, Seite 20).

   In welcher Weise beabsichtigt die Bundesregierung zu überprüfen, ob sie dieses Ziel erreicht hat?

Das Zitat bezieht sich auf verschiedene Regelungen der 8. AFG-Novelle und nur zu einem Teil auf die in der Kleinen Anfrage bezogene Neuregelung. Es ist eine Vereinfachung, wenn die Arbeitsämter nicht Personen zu vermitteln versuchen, die dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen (s. auch Vorbemerkung).

9. Sind der Bundesregierung in diesem Zusammenhang eingetretene Wirkungen auf die Arbeitslosenstatistik bekannt?

Nein.

10. Trifft es zu, daß der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit im Dezember 1987 alle Dienststellen der Bundesanstalt angewiesen hat, bei Inkrafttreten der achten Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes alle Arbeitsuchenden oder arbeitslosen Nichtleistungsempfänger/innen schriftlich zu befragen, ob sie noch an weiteren Vermittlungsbemühungen interessiert sind? Wie war das Ergebnis dieser Befragungen? Hat es eine derartige Aktion schon einmal gegeben?

Bis zum Inkrafttreten des 8. AFG-Änderungsgesetzes am 1. Januar 1988 galt bei den Arbeitsämtern eine Regelung, nach der bei allen arbeitslosen Nichtleistungsempfängern ohne Kontakt zum Arbeitsamt innerhalb der letzten 3 Monate schriftlich anzufragen war, ob sie noch weiter an Vermittlungsbemühungen interessiert seien. Blieb diese Anfrage unbeantwort, wurde das Bewerberangebot als erledigt betrachtet. Die ab 1. Januar 1988 wirksam gewordene Änderung in der Bewerberangebotsbearbeitung gab Veranlassung, alle Dienststellen der Bundesanstalt mit Runderlaß vom 21. Dezember 1987 anzuweisen, im 1. Quartal 1988 letztmalig – unter Hinweis auf die gesetzliche Änderung – bei den arbeitslosen Nichtleistungsempfängern schriftlich anzufragen, ob sie an einer Weiterführung ihres Bewerberangebotes interessiert seien. Zahlenangaben zum Umfang der schriftlichen Befragungen liegen nicht vor.

11. Wie bewertet die Bundesregierung den bei dieser Befragungsaktion für die Arbeitsämter angefallenen Arbeitsaufwand ebenso wie die zusätzlichen Arbeitsbelastungen, die bei den Arbeitsämtern durch jährlich mehrere Millionen Meldungen von arbeitslosen Nichtleistungsempfängern/innen entstehen, die alle drei Monate ihren Vermittlungswunsch erneuern müssen?

Die Arbeitsämter haben Arbeitsuchende zu vermitteln. Es dient der Arbeitserleichterung der Arbeitsämter, wenn die Arbeitsuchenden von sich aus in Abständen von drei Monaten den Arbeitsämtern mitteilen, ob sie das Arbeitsgesuch aufrechterhalten, und es ist zugleich eine für Vermittlung und Beratung unerläßliche aktuelle Informations- und Datenbasis.

12. Trifft es zu, daß die Bundesanstalt für Arbeit es abgelehnt hat, an einer vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) beabsichtigten Untersuchung der Wirkungen der seit 1988 geltenden Drei-Monats-Meldepflicht von erwerbslosen Nichtleistungsempfängern/innen mitzuwirken?

Die Bundesanstalt für Arbeit (das IAB ist eine Abteilung davon) prüft, ob aus der Analyse über Bewegungsvorgänge, in der zu diesem Zweck eine Frage erweitert worden ist, Informationen zu gewinnen sind. Die Ergebnisse liegen noch nicht vor.

13. Im § 15 Abs. 3 AFG heißt es: „Die Bundesanstalt soll arbeitslosen Arbeitsuchenden, die ihr Vermittlungsgesuch erneuern, eine Arbeitsberatung anbieten."

    Wie oft ist in dem vergangenen Jahr diesen Arbeitsuchenden im Durchschnitt eine Arbeitsberatung angeboten worden? In welcher Häufigkeit haben diese Arbeitsberatungen stattgefunden?

14. Im § 15 Abs. 3 AFG heißt es weiter: „... im übrigen soll sie (die Bundesanstalt für Arbeit) Arbeitnehmer, die arbeitslos gemeldet sind, in Abständen von nicht länger als drei Monaten zu einer Arbeitsberatung einladen."

    Wie häufig werden arbeitslos Gemeldete in der Praxis zu einer Arbeitsberatung eingeladen?

Alle Arbeitslosen erhalten durch die Arbeitsämter regelmäßig eine Beratung und zwar: Die Arbeitsämter beraten Arbeitslose bei ihrer ersten Vorsprache. Ferner werden Arbeitslose zur Arbeitsberatung dann eingeladen, wenn hierzu aus Vermittlungsgründen Anlaß besteht und die Möglichkeit gegeben ist, durch berufliche Bildungsmaßnahmen die Vermittlungschancen zu verbessern. Arbeitslose werden auf ihren Wunsch hin darüber hinaus jederzeit beraten.

Statistisch werden diese Beratungen nicht ausgewiesen. Geschätzt auf der Basis der Zugänge an Arbeitsuchenden, der Arbeitslosmeldung, des Bestandes an Arbeitslosen sowie der Teilnehmer an beruflichen Qualifizierungen und an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben 1988 Beratungsgespräche in Millionenzahl stattgefunden.

15. Trifft es zu, daß Bundesarbeitsminister Dr. Blüm dem Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit mit einer „förmlichen Anweisung zur Anwendung des Arbeitsförderungsgesetzes gedroht" hat, falls die Statistik nicht umgehend um Arbeitslose „bereinigt" wird, die sich länger als drei Monate nicht beim Arbeitsamt gemeldet haben (Handelsblatt vom 6. März 1989)?

Der Bundesarbeitsminister hat weder von der gesetzlichen Möglichkeit einer förmlichen Weisung Gebrauch gemacht. Noch hat er eine förmliche Androhung einer Weisung an die Bundesanstalt für Arbeit gerichtet.

16. Wie hat die Bundesanstalt für Arbeit auf die Drohung mit der Rechtsaufsicht reagiert?

Die Bundesanstalt für Arbeit weiß, daß es nicht gesetzeskonform ist, daß im September 1988 67 000 Arbeitslose ohne Leistungsbezug länger als vier Monate keinen Kontakt zum Arbeitsamt hatten. Sie hat eine Überprüfung veranlaßt.

17. Im Handelsblatt vom 6. März 1989 wird erwähnt, daß sich Ende September letzten Jahres 67 000 arbeitslose „Nichtleistungsempfänger/innen" länger als drei Monate nicht beim Arbeitsamt gemeldet haben sollen.

    Welche Charakteristika (u. a. Geschlecht, Dauer der Arbeitslosigkeit) weist diese Gruppe auf?

Arbeitslose ohne Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, die Ende September 1988 länger als drei Monate keinen Kontakt zum Arbeitsamt hatten:

September 1988	Dauer: 3 Monate bis unter 6 Monate	Dauer: 6 Monate bis unter 1 Jahr	Dauer: 1 Jahr bis unter 2 Jahre	Dauer: 2 Jahre und länger	Insgesamt
alle Arbeitslosen	13 636	24 512	15 594	12 830	66 572
Männer	7 411	12 808	6 365	4 568	31 152
Frauen	6 225	11 704	9 229	8 262	34 420

18. Wie beurteilt die Bundesregierung eine Schätzung, der zufolge bereits etwa 60 000 Arbeitslose ohne Leistungsanspruch als Folge der achten AFG-Novelle aus der Arbeitslosenstatistik verschwunden sind (Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 9. Februar 1989)?

19. Kann die Bundesregierung die Annahme bestätigen oder widerlegen, daß in diesem Jahr als Folge der achten AFG-Novelle mehr als 100 000 Erwerbslose nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik ausgewiesen werden?

Die Bundesregierung kann weder die in Frage 18 noch die in Frage 19 genannte Zahl bestätigen (s. auch Antwort zu Frage 16).

20. Kann die Bundesregierung ausschließen, daß im Vergleich zum Jahre 1985 Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes bewirken werden, daß in diesem Jahr bis zu 200 000 Erwerbslose nicht mehr als gemeldete Arbeitslose erfaßt werden (Dabei muß auch berücksichtigt werden, daß inzwischen 63 000 ältere Erwerbslose ab 58 Jahre durch die seit 1986 geltende Regelung des § 105c AFG nicht mehr als arbeitslos ausgewiesen werden. Diese älteren Erwerbslosen müssen der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen, obwohl sie Arbeitslosenunterstützung beziehen)?

Die Bundesregierung kann dies ausschließen.

21. Trifft es zu, daß gegenwärtig etwa 40 000 vorübergehend kranke Erwerbslose nicht als arbeitslos ausgewiesen werden? Beabsichtigt die Bundesregierung diese seit 1980 geltende Regelung zu revidieren oder in Analogie vorübergehend arbeitsunfähige Beschäftigte nicht mehr in der Beschäftigtenstatistik auszuweisen?

Im März 1989 gab es rund 36 000 Empfänger von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, die vorübergehend krank waren. Da dieser Personenkreis zum Zählstichtag für eine Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stand, ist es zwingend, ihn nicht als arbeitslos zu zählen.

Die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erfaßt die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse. Ein Beschäftigungsverhältnis wird durch vorübergehende Krankheit weder beendet noch unterbrochen. Eine Änderung, wie angesprochen, ist daher nicht möglich.

22. In Großbritannien ist die Arbeitslosenstatistik in den letzten zehn Jahren so häufig geändert worden, daß etwa 800 000 Arbeitslose nicht mehr in der Statistik auftauchen sollen (vgl. Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 17. Februar 1989 – „Britische Statistik unterschlägt Arbeitslose").

    Betrachtet die Bundesregierung dies als Ansporn, um ihre Anstrengungen zur „Bereinigung" der bundesrepublikanischen Arbeitslosenstatistik fortzusetzen?

Die Bundesrepublik Deutschland „bereinigt" (i. S. der Fragestellung) nicht die Arbeitslosenstatistik. Die vorgenommenen Regelungen der Bundesrepublik Deutschland dienen der Verbesserung der Aussagefähigkeit der relevanten Arbeitsmarktstatistiken.

23. Nach Einschätzungen von Fachkräften in den Arbeitsämtern sind 3,5 Prozent aller gemeldeten Arbeitslosen nicht ernst an einer Arbeitsaufnahme interessiert. Dabei spielen offenbar schlechte Vermittlungschancen und relativ hohes Lebensalter eine bedeutsame Rolle (vgl. Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2, 1988, Echte oder unechte Arbeitslosigkeit?).

    Wie beurteilt die Bundesregierung diese Befunde?

Der Bundesregierung sind die genannten Einschätzungen bekannt, wonach die Zahl der Arbeitslosen eine begrenzte Zahl von Personen enthält, die aus unterschiedlichen Motiven an einer aktuellen Arbeitsaufnahme nicht interessiert ist bzw. die Dring-

lichkeit einer Vermittlung zu einem bestimmten Zeitpunkt von den Arbeitsuchenden aber als sekundär bewertet wird. Eine Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eines Arbeitslosen kann aber nur anhand eines konkreten Arbeitsangebots erfolgen. Auch aus diesem Grund ist der wiederholte Appell der Bundesregierung, alle offenen Stellen zu melden, der sachgerechte Weg.

24. Die „stille Reserve" des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland umfaßte 1982 etwa 950 000 Personen. In diesem Jahr liegt die verdeckte Arbeitslosigkeit der „stillen Reserve" bei 1,4 Millionen Personen (vgl. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1988).

    Wie interpretiert die Bundesregierung den Anstieg der „stillen Reserve" seit 1982?

Die „stille Reserve" wird nicht statistisch erfaßt, sondern z. B. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit geschätzt. Das Schätzverfahren geht von bestimmten Hypothesen über das Erwerbsverhalten der Bevölkerung aus. Die Beschreibung der Größenordnung der „stillen Reserve" hat vor allem das Ziel abzuschätzen, auf welches Erwerbspersonenpotential sich die Volkswirtschaft bei Auslastung aller Ressourcen stützen kann. Zur „stillen Reserve" zählen auch Personenkreise, die definitiv aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind und deren nachfolgende Jahrgänge möglicherweise eine längere Lebensarbeitszeit haben können. Daraus wird u. a. deutlich, daß es sich bei der „stillen Reserve" um eine andere Begriffsebene und einen anderen Sachverhalt als bei den Arbeitslosen handelt.

Das jeweils hochgerechnete Potential und die Veränderungen hängen von der Einschätzung einer Vielzahl von Faktoren ab, u. a. auch von der konjunkturellen Lage.

25. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß in der Bundesrepublik Deutschland mindestens drei Millionen Arbeitsplätze fehlen?

Nein.

26. Laut Pressemeldungen wurde gefordert, in der Arbeitslosenstatistik sollten einige hunderttausend Personen weniger erfaßt werden, die aus den verschiedensten Gründen gar keine Arbeit suchen würden.

    Wie beurteilt die Bundesregierung diese Forderung?

Bundesregierung und Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit haben sichergestellt, daß die Aussagefähigkeit der Arbeitslosenstatistik erhalten bleibt.

27. Bei der Höhe der Zuweisungen an Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit – beispielsweise im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur, des Strukturhilfefonds für die Bundesländer oder des EG-Regionalfonds – ist die gemeldete Arbeitslosigkeit ein wesentliches Zuweisungskriterium.

    Mit welchen Mittelkürzungen hätten Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit wie das Ruhrgebiet zu rechnen, wenn, wie vorgeschlagen wurde, die Arbeitslosenzahl bundesweit auf 1,5 Millionen „bereinigt" würde?

Da die Bundesregierung keine „Bereinigung" (i. S. der Fragestellung) beabsichtigt, ist die Fragestellung gegenstandslos.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333